

# La protection des enfants en Suisse : variations linguistiques, écologies différentes et pratiques hétérogènes

La multiplicité des termes désignant le bien de l'enfant dans les textes de loi crée un certain flou. La place laissée à l'interprétation et la marge de manœuvre des cantons se traduit par une variabilité des pratiques d'une région à l'autre.

Texte : Elisa Favre, Rebecca Jung, Peter Voll, Haute Ecole de Travail Social HES-SO Valais-Wallis

La protection de l'enfance en Suisse est régie par le Code civil qui institue les Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) comme organismes décideurs. Une grande liberté est toutefois laissée aux cantons quant à l'organisation des autorités et des services disponibles pour la mise en œuvre des mesures de protection. Peu étonnant, par conséquent, que le nombre de mesures ordonnées et leur caractère varient fortement d'un canton à l'autre, comme le montre le graphique ci-dessous. Si un·e enfant sur 100 est sous mesure, en moyenne entre 2016 et 2017 dans le canton de Vaud, elles et ils sont (approximativement) quatre sur 100 dans les cantons de Soleure, Neuchâtel, Appenzell Rhodes-Extérieures, Jura et Berne. En outre, au Tessin et dans le canton de Vaud, plus de 20% de ces mesures sont liées à des retraits du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 310 CC) ou du droit de garde (art. 311 CC) des parents. Par contraste, dans les autres cantons et particulièrement en Suisse alémanique, ces mesures se rencontrent moins fréquemment, voire pas du tout.

Au moins trois facteurs, interagissant de manière complexe, peuvent être avancés pour expliquer ces variations.

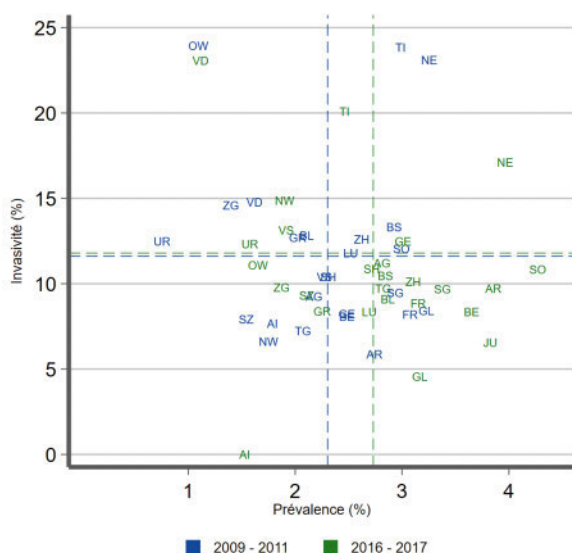
## Une terminologie variable

A la lecture des textes de loi qui régissent le droit de protection de l'enfant, le premier élément qui peut être souligné est une variation linguistique des termes fondamentaux. En effet, dans la version francophone de l'art. 307 du CC – article central en protection de l'enfant – il est question du « développement » de l'enfant, tandis que dans la version germanophone, on parle de « Wohl » qui peut être traduit par « le bien de l'enfant » :

« L'autorité de protection de l'enfant prend les mesures nécessaires pour protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou soient hors d'état de le faire. »

« Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Kinderschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes. »

Cette variation terminologique n'est pas systématique. En certains endroits, lorsque le texte français parle de « développement », on trouve le terme correspondant allemand de « Entwicklung » (par exemple art. 310 al. 3 et art. 275a al. 1 & 2 CC),



**Figure 1** Ce tableau met en rapport le nombre de mesures par canton et le caractère plus ou moins invasif de celles-ci. En vert, nous trouvons les chiffres d'après la révision<sup>1</sup> de 2013 (la moyenne des années 2016 et 2017) et en bleu les chiffres d'avant 2013 (années 2009 à 2011). La fréquence (prévalence) est indiquée en pourcent d'enfants sous mesure sur la totalité des enfants d'un canton ; l'invasivité de l'intervention étatique est mesurée par le pourcentage de mesures impliquant le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 310 CC) ou le retrait du droit de garde (art. 311 / art. 312 CC) du total des mesures selon les art. 307 – 312 CC. Les lignes signalent les moyennes suisses de chaque année.

mais aussi la notion de « Entfaltung » (art. 302 al. 1 CC), les deux termes étant considérés comme des synonymes. Quant à l'expression « intérêt de l'enfant », elle est davantage présente dans les textes francophones que dans les textes germanophones. Toutefois, dans la pratique jurisprudentielle, ces termes sont souvent employés comme synonymes<sup>2</sup>. La notion de « bien de l'enfant » (Kindeswohl) demeure, semble-t-il, le « critère décisionnel primordial, aussi déterminant qu'il est indéterminé »<sup>3</sup> : le caractère fortement abstrait de ce concept s'incarne tout particulièrement dans le fait qu'il n'existe aucun indice dans le texte de loi qui puisse guider les autorités compétentes dans l'évaluation d'un cas concret<sup>4</sup>. Il est vrai que la substance des termes utilisés est très proche. Cependant, le caractère indéterminé de leur définition augmente le poids de leurs différentes connotations qui peuvent se traduire par des pratiques différentes.

#### Un contexte institutionnel et légal variable

Un deuxième élément à considérer est l'organisation du système de la protection de l'enfant dans sa globalité qui varie fortement d'un canton à l'autre. A titre d'exemple, prenons le canton de Vaud qui se démarque de ses voisins romands. On y trouve un nombre particulièrement bas de mesures, mais un degré d'invasivité élevé, c'est-à-dire une part élevée de mesures limitant les droits parentaux telles qu'un placement contraint sur la base de l'art. 310 CC. Or, le canton de Vaud prévoit dans sa législation des mesures qui peuvent se substituer aux mesures du droit fédéral. En effet, les art. 11 à art. 25a bis de la loi cantonale sur la protection des mineurs créent tout un dispositif de mesures préventives, notamment l'action socio-éducative en milieu ouvert (AEMO). Nous pouvons donc faire l'hypothèse que les cas plus légers sont traités sur la base des possibilités offertes par le cadre institutionnel, tandis que pour les cas plus lourds, ce sont les mesures légales fédérales qui sont mo-



bilisées. On pourrait ajouter d'autres dimensions explicatives, notamment la répartition des tâches et charges financières entre les cantons et les communes ou les canaux et procédures de communication et coopération institutionnalisés (ou non) entre les différents organes et acteurs impliqués.

#### Une organisation différente des organes décideurs

Le troisième facteur explicatif a trait à l'organisation des APEA en tant qu'organe décideur. On trouve ici deux différences qui se confondent avec les deux premiers éléments relevés et se superposent à la différence des cultures linguistiques. D'une part, les APEA sont constituées en tant qu'autorités judiciaires dans la plupart des cantons romands, mais sont des entités administratives dans la grande majorité des cantons alémaniques.

## Chaque canton a sa propre «écologie» de la protection de l'enfant qui se reflète dans des offres institutionnelles et des pratiques variables.

D'autre part, la révision du Code civil de 2013 a amené une rupture nette de l'organisation et du fonctionnement de la plupart des APEA alémaniques (ainsi que du Jura), notamment dans le passage d'une structure communale et souvent «laïque» à une structure régionale ou cantonale professionnalisée. Sur la base des statistiques annuelles publiées par la COPMA<sup>5</sup>, il semble qu'une majorité des cantons qui ont connu une rupture ont vu le nombre de leurs mesures augmenter, mais pas leur degré d'invasivité. Ce dernier, à première vue corrélié à la langue, pourrait par contre être lié à des pra-

tiques judiciaires plus invasives. Il semble également que, malgré les ruptures organisationnelles, des spécificités cantonales relatives à la prévalence et à l'invasivité des mesures aient été préservées. En effet, tout porte à croire qu'il existe des «cultures juridiques locales» relativement invariables dans le temps et au-delà des réformes<sup>5</sup>.

#### Pour conclure

Les quelques réflexions ci-dessus nous permettent de tirer deux conclusions principales :

Il semble tout d'abord important de mettre l'accent sur la place significative laissée à l'interprétation dans le contexte de la détermination du bien de l'enfant. Cet état de fait est causé, selon Cottier et al. (2017), par un manque de critères d'orientation pour l'autorité compétente, malgré les publications jurisprudentielles nombreuses en la matière.

En outre, le regard devrait être attiré non seulement par le type d'organisation, mais aussi et surtout par son cadre institutionnel, c'est-à-dire les instruments cantonaux à disposition et les caractéristiques des procédures appliquées dans les différents cantons. Chaque canton a sa propre «écologie» de la protection de l'enfant qui se reflète dans des offres institutionnelles et des pratiques variables, ces dernières étant également régulées par le degré de coopération ou de réseautage. Cette écologie spécifique est un facteur déterminant dans les variations intercantionales.

La présente analyse souligne l'hétérogénéité considérable et persistante des pratiques dans le domaine de la protection de l'enfant, due à la fois aux flous juridiques et à une multiplicité de facteurs institutionnels et légaux. Ceci mène, en conséquence, à la problématique majeure de l'inégalité de traitement et de protection de l'enfant ainsi que de l'adulte. •

#### Notes

1 Dans sa substance, la révision de 2008, entrée en vigueur en 2013, concernait la protection de l'adulte. En définissant les autorités de protection, elle a néanmoins eu un effet majeur sur la protection de l'enfant également.

2 et 3 Meier, P. et Stettler, M. (2019). Droit de la filiation (6<sup>e</sup> éd.). Genève. Schulthess. p.443 et 446.

4 Cottier, M., Widmer, E. D., Tornare, S. et Girardin, M. (2017). Etude interdisciplinaire sur la garde alternée. Genève.

5 Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes. KOKES/COPMA. (2018). Statistiques COPMA 2017. Schweizerische Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz / Revue suisse de protection des mineurs et des adultes, (5).

6 Estermann, J. et Fuchs, W. (2016). Zu Häufigkeit und Determinanten rechtlicher Betreuung – Eine vergleichende Analyse von Daten aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. Zeitschrift für Rechtssoziologie, 36(1), p. 154-188.